

Séparation, annexion, et fédéralisme : au-delà des préceptes normatifs usuels

Separation, Annexation, Federalism: Beyond the Usual Normative Precepts

Richard Carter

Volume 59, numéro 3, septembre 1983

Hommage au professeur Albert Faucher

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/601067ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/601067ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (imprimé)

1710-3991 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Carter, R. (1983). Séparation, annexion, et fédéralisme : au-delà des préceptes normatifs usuels. *L'Actualité économique*, 59(3), 596–619.
<https://doi.org/10.7202/601067ar>

Résumé de l'article

The author uses a Public Choice approach to analyze the evolution of the political structures of Canadian society and the options facing Canadian society today. The insights provided by a positive approach as opposed to the traditional normative approach are discussed. The records of economic and political history are used to validate the insights provided by this economic approach.

SÉPARATION, ANNEXION, ET FÉDÉRALISME : AU-DELÀ DES PRÉCEPTES NORMATIFS USUELS

Richard CARTER

École nationale d'administration publique

« L'unité canadienne fut une entreprise onéreuse et elle le demeure ; elle fut beaucoup moins l'œuvre d'un idéal que le fruit d'un commun besoin de finance ».

Albert Faucher

I. INTRODUCTION

Albert Faucher est, sans contredit, le père de l'histoire économique au Québec. Son œuvre fournit à la fois une perspective historique de l'économie canadienne et québécoise et une approche économique à l'histoire politique et sociale du pays. En lisant les travaux d'Albert Faucher, cependant, on ne peut être que frappé par la distance qui semble exister entre la théorie économique moderne et cette approche historique où la géographie, la technologie et les institutions politiques jouent un rôle primordial. À bien des égards, on peut croire que le positivisme historique, principalement en ce qui concerne les institutions politiques, est peu en vogue chez les économistes. Pourtant, une bonne part de l'analyse normative repose sur des hypothèses particulières du comportement étatique et les contributions d'économistes-historiens tels que Faucher devraient permettre pour le moins une corroboration quelconque des hypothèses de comportement souvent implicites que font les économistes.

Par exemple, il est généralement admis dans l'analyse macroéconomique que les dépenses gouvernementales représentent une variable exogène qui peut être manipulée pour des fins de stabilisation économique. Cependant, la simple lecture des journaux nous confirme tous les jours qu'une multitude de programmes gouvernementaux sont entrepris pour des fins qui, si elles ne sont pas explicitement politiques, semblent assez éloignées de quelconques considérations d'ordre macroéconomique. De la même façon, les spécialistes des finances publiques recommandent généralement que l'assiette fiscale des gouvernements soit élargie de telle sorte que pour tout niveau de revenu fiscal donné, le fardeau excédentaire (*excess burden*) des taxes soit minimisé. Cela suppose implicitement un modèle de comportement où l'État aurait comme seul objectif la

minimisation du fardeau excédentaire imposé par la taxation. Si par contre, on suppose que les gouvernements agissent comme des monopoles cherchant à maximiser leurs revenus fiscaux, il n'est plus évident que l'élargissement de l'assiette fiscale réduira le fardeau excédentaire des contribuables¹.

Ces exemples suggèrent que les considérations d'efficacité promulguées par les économistes s'accompagnent souvent d'hypothèses implicites à l'égard du comportement gouvernemental. Lorsqu'un économiste propose une quelconque intervention gouvernementale pour pallier les inefficacités du marché, il suppose à priori que l'action gouvernementale suggérée sera elle-même moins inefficace que le résultat des interactions du marché. C'est en quelque sorte supposer que l'État est un despote bienveillant dont le seul souci est de stabiliser l'économie, de produire une quantité optimale de biens publics, de redistribuer les revenus de façon équitable tout en s'assurant que le régime fiscal en place minimise le fardeau excédentaire des contribuables. Pourtant, rares sont les travaux historiques qui confirment la validité d'une telle hypothèse. Au contraire, les recherches effectuées par de nombreux historiens dont D.G. Creighton, A. Faucher, W.A. Mackintosh et D.C. Masters semblent indiquer que les décisions gouvernementales s'inspirent de l'intérêt économique de divers groupes de pression plutôt que de considérations d'efficacité, d'équité ou de stabilisation économique.

L'objet de cet essai est essentiellement de souligner l'importance du positivisme historique pour les jugements normatifs que posent fréquemment les économistes. Notre attention portera sur des changements institutionnels tels que la séparation, l'annexion et l'instauration d'un fédéralisme « renouvelé » qui furent discutés sur une base normative par les économistes pendant la période préréférendaire au Québec et qui, encore aujourd'hui, animent le débat constitutionnel. Dans une première étape, les arguments normatifs usuels seront discutés. Par la suite, les théories économiques de l'action gouvernementale seront brièvement décrites et leur pertinence évaluée à l'aide d'exemples tirés de l'histoire de l'économie politique canadienne. On pourra alors mieux comprendre comment des considérations positives affectent le discours normatif des économistes et pourquoi les travaux empiriques en histoire économique et politique se révèlent si importants pour évaluer divers changements institutionnels.

1. Les conséquences analytiques de cette hypothèse de comportement furent développées par G. Brennan et J.M. Buchanan (1977, 1980).

II. ASPECTS NORMATIFS DES CHANGEMENTS DANS LES STRUCTURES POLITIQUES

Les premières discussions normatives sur les changements dans les structures politiques ont porté essentiellement sur les problèmes d'économie d'échelle et les effets de débordement dans la consommation (*spillover effects*). Il s'agissait alors de justifier sur une base normative les multiples annexions municipales qui eurent lieu aux États-Unis pendant la période 1960-70². Si on note que les considérations normatives qui s'appliquent au phénomène d'annexion ou de fusion, sont aussi celles qui prévalent lors de l'évaluation d'un acte tel que la séparation (les coûts de l'annexion étant les bénéfices de la séparation et vice versa) on comprend facilement que dans une large mesure, l'analyse normative à laquelle donna lieu la menace de séparation du Québec au Canada était une reprise de la littérature américaine qui étudia les phénomènes d'annexion municipale³. De plus, il apparaît qu'à bien des égards, les arguments normatifs reliés aux phénomènes de séparation et d'annexion sont aussi ceux que l'on retrouve dans l'analyse normative du fédéralisme. La détermination d'un fédéralisme « optimal » consisterait alors à maximiser simultanément les avantages respectifs de l'union et de la séparation ou encore, si on utilise le langage de A. Breton et A. Scott (1978), il s'agirait de minimiser les coûts respectifs de la séparation et de l'union dans le but d'obtenir le meilleur de deux mondes. L'analyse normative du fédéralisme inclut donc simultanément les arguments normatifs pour et contre la séparation ou l'annexion. Aussi peut-on utiliser les travaux récents issus du débat constitutionnel comme fondement de l'analyse normative des changements dans les structures politiques⁴.

Si on utilise l'approche de Breton et de Scott, le fédéralisme optimal est en quelque sorte le résultat des calculs d'un ordinateur dont le seul objectif est de minimiser les coûts organisationnels d'une communauté d'individus. De façon équivalente, on pourrait dire que l'ordinateur doit choisir le nombre de juridictions et de paliers de gouvernement, l'allocation des fonctions et des règles décisionnelles qui maximiseraient le bien-être d'une collectivité quelconque⁵. En somme, le problème est de choisir

2. Voir J.M. Buchanan et M.Z. Kafoglis (1963), T.F. Dolbear (1967), A.W. Williams (1966), M. Pauly (1970) et R. Wagner (1976).

3. La littérature canadienne se distingue principalement par le fait que la séparation éventuelle du Québec représentait la création d'une nation et que des bénéfices et des coûts dans l'usage des outils macroéconomiques s'ajoutaient aux aspects typiquement microéconomiques des fusions municipales. Pour un aperçu de l'approche normative telle qu'appliquée au cas du Québec, on consultera P. Fortin (1978), P. Fortin, G. Paquet et Y. Rabreau (1978) ainsi que G. Bélanger (1978).

4. Voir en particulier A. Breton et A. Scott (1978, 1980), R.W. Broadway et K.H. Norrie (1980), E.G. West et S.L. Winer (1980). Pour un aperçu de l'approche classique aux problèmes de fédéralisme, voir W. Oates (1972).

5. Pour différents points de vue concernant une approche constitutionnelle basée sur la maximisation du bien-être individuel et collectif, voir J. Rawls (1971), R. Nozick (1974), F. Hayek (1960) et J.M. Buchanan (1975).

une constitution politique qui assurerait un maximum de bien-être ou encore un minimum de coûts à une communauté particulière. Les principales catégories de coûts qui peuvent être retenues dans ce calcul sont les suivantes.

a) *Le coût d'élimination des effets de débordement*

Les effets de débordement dans la consommation proviennent du fait qu'il est parfois impossible sinon très coûteux de restreindre la consommation d'un bien aux seuls membres d'un territoire. Par exemple, les Canadiens bénéficient des dépenses militaires des États-Unis sans avoir à en défrayer le coût, alors que de la même façon, ils peuvent souffrir des méfaits des pluies acides sans être capables d'imposer une taxe supplémentaire aux producteurs industriels américains. Cela signifie qu'il y a sous-production de défense militaire en Amérique du Nord car la somme des taux marginaux de substitution excède le taux marginal de transformation et surproduction de maux publics comme les pluies acides, du fait que l'inégalité inverse prévaut⁶. Dans le discours normatif traditionnel, un tel constat d'inefficacité était souvent jugé suffisant pour justifier l'annexion ou la fusion des deux juridictions afin de permettre l'internalisation des effets de débordement. La tâche du nouveau gouvernement central ainsi créé était alors d'imposer les transferts ou taxes qui permettaient l'égalisation entre la somme des taux marginaux de substitution et le taux marginal de transformation. De façon plus générale, cela signifie que pour chaque bien public, il existe une taille optimale de juridiction telle que les conditions samuelsonniennes sont satisfaites. En ce qui concerne la défense nationale et les pluies acides, par exemple, cela signifierait que le Canada devrait s'annexer aux États-Unis⁷.

Cependant, et comme l'ont noté Breton et Scott, cette conclusion postule soit que la centralisation ou l'annexion n'impose pas de coûts supplémentaires, soit que ces coûts sont inférieurs aux coûts de coordination (entre les deux juridictions) qui permettraient l'internalisation des effets de débordement sans la création ou le renforcement d'un pouvoir central⁸. On peut donc conclure que le problème des effets de débordement peut être résolu soit par des transactions entre gouvernements indépendants, soit par la fusion de ces gouvernements en une seule entité plus vaste. Si on considère l'élimination des effets de débordement, on ne

6. Les conditions formelles d'optimalité pour les biens publics furent déterminés par P.A. Samuelson (1954).

7. On suppose évidemment la possibilité de paiements compensatoires qui rendraient optimale au sens du Pareto l'union des deux pays.

8. De la même façon que le théorème de Coase suggère l'internalisation des externalités lorsque les coûts de transaction sont minimes sur les marchés, des négociations entre juridictions pourraient permettre l'internalisation des effets de débordement.

peut donc croire, à priori, que l'annexion (ou une centralisation accrue dans une fédération) représente la solution la moins coûteuse. Il faut aussi considérer divers autres coûts et c'est la minimisation de l'ensemble de ces coûts qui doit guider le choix organisationnel optimal.

b) *Le coût de réalisation des économies d'échelle*

Selon l'approche traditionnelle, la taille des juridictions devrait permettre la réalisation de toutes les économies d'échelle possibles dans la production des biens privés et publics. Cet argument, comme celui de l'internalisation des effets de débordement, fut généralement utilisé pour justifier une plus grande centralisation des pouvoirs dans les confédérations ainsi que de nombreuses annexions municipales destinées à réduire le coût de production des biens publics. Ici, comme dans le cas des effets de débordement, cette conclusion ne peut s'obtenir que si on suppose, à priori, que les coûts propres à la centralisation sont inférieurs aux coûts de coordination entre deux gouvernements indépendants. Par exemple, la réalisation d'économies d'échelle dans la production de biens privés ne justifie pas nécessairement l'annexion car les bénéfices dérivés d'un plus grand marché peuvent aussi s'obtenir par l'instauration du libre échange entre deux juridictions indépendantes. De la même façon, des accords bilatéraux dans la production de certains biens publics peuvent permettre la réalisation d'économies d'échelle à ce niveau sans réclamer pour autant la fusion de deux juridictions.

c) *Le coût des politiques de stabilisation et de redistribution*

Parmi les fonctions traditionnelles réservées aux gouvernements, la stabilisation économique et la redistribution du revenu peuvent être introduites dans le cadre normatif.

Premièrement, si les fonctions d'utilité sont interdépendantes, une certaine redistribution du revenu peut être désirée par les membres d'une juridiction même si les bénéficiaires souhaités appartiennent à une autre juridiction. Cette redistribution peut être obtenue soit par une coordination entre les deux juridictions (l'aide aux pays sous-développés par exemple) soit par la création d'une entité centrale qui rendra possible cette même redistribution. Le choix entre les deux possibilités sera dicté par les coûts propres à chacune d'elles. Dans le premier cas, il n'est pas certain que ce seront les bénéficiaires souhaités qui obtiendront les revenus distribués (il peut s'agir des fonctionnaires en charge de la distribution dans chacune des juridictions); dans le second cas, le pouvoir central peut user de ses capacités de coercition soit pour imposer une redistribution excessive ou insuffisante soit pour s'approprier une partie du revenu destiné à la distribution.

De la même façon, les politiques macroéconomiques de stabilisation peuvent relever de juridictions indépendantes qui coordonnent leurs

efforts de stabilisation ou encore d'une unité centrale. Chaque alternative possède ses coûts et ses bénéfices. Par exemple, P. Fortin, G. Paquet et Y. Rabeau (1978) notèrent que le transfert de certaines politiques fiscales du gouvernement central aux gouvernements locaux pourrait permettre un taux de chômage moins élevé et une croissance accrue au niveau local car les politiques macroéconomiques, une fois centralisées, sont difficilement adaptables aux circonstances particulières des régions. Simultanément, suivant Breton et Scott (1978), on pourrait croire qu'avec la décentralisation, l'autonomie dans l'usage des politiques macroéconomiques serait moindre puisque la part du commerce extérieur dans l'économie locale serait vraisemblablement plus grande. En somme, l'ordinateur devra choisir le type d'organisation qui minimise les coûts dans l'usage des politiques macroéconomiques. Chose certaine, il n'est pas évident que tous les arguments des économistes favorisent une plus grande centralisation des responsabilités macroéconomiques⁹. Et, lorsque ces arguments semblent indiquer la nécessité d'une certaine centralisation, comme c'est souvent le cas pour la monnaie, il n'est pas clair que la solution optimale est délimitée par des frontières nationales. Du point de vue strictement normatif, le résultat des calculs de l'ordinateur hypothétique peut signifier l'abolition de la Banque centrale du Canada et son remplacement par des banques « provinciales » ou, tout simplement, la création d'une confédération nord-américaine où seul le Federal Reserve Board aurait le contrôle de la monnaie et où les états (dont les provinces canadiennes actuelles) auraient une plus grande autonomie dans l'usage des politiques fiscales en vue de la stabilisation et de la redistribution des revenus.

d) *Les coûts de révélation et satisfaction des demandes*

La qualité ainsi que la quantité des biens publics produits par un gouvernement doivent, pour satisfaire aux conditions samuelsonniennes d'optimalité, être adaptées aux préférences des citoyens. À cet égard, de nombreux arguments suggèrent que les coûts d'adaptation sont moindres dans un système où les juridictions autonomes sont plus petites et plus nombreuses. Premièrement, tel que l'ont souligné J.R. Pennock (1959) et J.M. Buchanan et G. Tullock (1962), la création d'unités gouvernementales plus petites conduit à la formation de populations locales plus homogènes et donc réduit les coûts d'identification et de satisfaction des préférences des citoyens¹⁰. Deuxièmement, les coûts de mobilité sont vraisem-

9. Pour une discussion générale des problèmes relatifs à la centralisation des politiques macroéconomiques, voir P. Fortin, G. Paquet et Y. Rabeau (1978).

10. Lorsque les décisions gouvernementales sont prises à majorité simple par l'ensemble de la population, il peut être facilement démontré que le nombre de citoyens qui voient leurs préférences satisfaites augmente avec le nombre de juridictions autonomes. Des démonstrations de ce résultat sont fournies par J.R. Pennock (1959) ainsi que A. Breton et A. Scott (1978, p. 15).

blement moins élevés dans un système où le nombre de juridictions indépendantes est plus élevé. De telle sorte que même si la voix d'un citoyen n'est pas écoutée par son gouvernement il peut voter plus facilement « avec ses pieds » dans un système décentralisé que dans un système unitaire où il n'y aurait qu'un gouvernement central¹¹. L'individu peut donc choisir plus facilement le « panier » de politiques publiques qui satisfait ses préférences, étant donné les taux de taxation imposés dans les différentes juridictions. Troisièmement, la chaîne bureaucratique entre la révélation des préférences sous forme de vote et la réalisation effective d'un bien public sera vraisemblablement plus courte dans un système où les unités gouvernementales sont plus petites que dans un système fortement centralisé. Ceci permettrait une meilleure adéquation entre la production gouvernementale et les préférences effectives des citoyens en limitant les distorsions dans l'information et les pertes d'efficacité directement liées à la longueur de la chaîne bureaucratique¹². Finalement, il y a aussi le fait que par la multiplicité des juridictions on réduit le risque d'imposer les conséquences d'une erreur décisionnelle à l'ensemble de la population tout en permettant un plus grand champ d'innovation au niveau des politiques gouvernementales. Chaque juridiction peut alors imiter les innovations introduites dans d'autres juridictions tout en évitant les erreurs décisionnelles qui se sont produites ailleurs¹³.

On pourrait évidemment allonger la liste des coûts et bénéfices associés à différentes structures organisationnelles mais les quatre catégories retenues jusqu'à présent donnent une idée suffisamment claire des considérations normatives à retenir lorsqu'on compare de telles structures. Traditionnellement, on donnait une importance particulière aux trois premiers types de coûts et, posant implicitement l'hypothèse que leur minimisation serait assidûment poursuivie par un gouvernement central, on n'hésitait pas à croire qu'ils justifiaient une plus grande centralisation des pouvoirs dans les confédérations ou encore la fusion de juridictions auparavant indépendantes. En somme, on supposait à priori que les coûts d'élimination des effets de débordement, de réalisation d'économies d'échelle ainsi que les coûts des politiques de stabilisation et de redistribution étaient moindres en centralisant les décisions plutôt qu'en laissant des juridictions indépendantes transiger entre elles ou coordonner leurs efforts d'une manière quelconque. Avec l'introduction des coûts de révélation et de satisfaction des préférences, cependant, on découvre que la centralisation ou la fusion peut engendrer un éloignement par rapport aux conditions d'optimalité parétienne et que, somme toute, il n'est pas

11. Sur l'importance de la mobilité des citoyens comme contrainte aux activités gouvernementales, voir A.O. Hirschman (1970) et C.M. Tiebout (1956).

12. À ce sujet, voir G. Tullock (1969).

13. Cet argument fut avancé par A. Breton et A. Scott (1978).

évident que les coûts de coordination ou de transaction entre les juridictions indépendantes excèdent les coûts de la centralisation. En conséquence, et étant donné les coûts d'information sous-jacents au calcul d'une solution optimale, celle-ci demeure indéterminée. Du point de vue de l'approche par les coûts organisationnels, la meilleure structure politique pourrait tout aussi bien être une confédération nord-américaine, l'indépendance du Québec ou encore une reformulation du fédéralisme canadien.

e) *Autres facteurs*

Le problème d'indétermination devient encore plus difficile à résoudre si l'analyse normative est utilisée non seulement pour comparer différentes alternatives dans l'organisation d'une communauté mais encore pour évaluer les changements requis pour atteindre ces alternatives. Par exemple, même si un fédéralisme « renouvelé » suscitant au total, les mêmes coûts organisationnels qu'une souveraineté-association entre le Québec et le Canada, cette dernière alternative pourrait être choisie si la première possède peu de chance d'être réalisée ou qu'elle ne s'obtienne qu'après une très longue période. Similairement, une confédération nord-américaine où les pouvoirs du Québec seraient plus étendus que dans la Confédération canadienne pourrait être préférée sur une base normative parce qu'une telle solution réduirait les coûts de mobilité des citoyens québécois, abolirait les tarifs douaniers et augmenterait leurs revenus, sans compter qu'elle pourrait être plus rapidement réalisable que la création d'un Québec souverain.

Par ailleurs, il est illusoire de dire qu'un changement quelconque peut être justifié sur une base normative, puisque non seulement faudrait-il calculer les coûts et bénéfices pour tous les partis en présence et évaluer les compensations requises pour assurer un changement pareto-optimal¹⁴, mais encore faudrait-il connaître exactement les alternatives à comparer¹⁵. Compare-t-on un Québec souverain au fédéralisme actuel, à un fédéralisme « renouvelé » ou encore à une possible confédération nord-américaine ? Si on compare un Québec souverain au fédéralisme actuel, le changement peut-être souhaitable même après calcul des compensations requises. Cependant, si on compare cette alternative à un fédéralisme renouvelé ou à une fédération nord-américaine et qu'on suppose que

14. Le problème est relié à la nature purement subjective des coûts et bénéfices encourus et des incitations individuelles à ne pas révéler adéquatement ceux-ci. Dans le cas de la séparation du Québec, par exemple, on voit facilement Pierre Elliot Trudeau déclarer une perte d'utilité équivalente à plusieurs milliards. Sur les problèmes causés par la nature subjective des coûts individuels dans l'analyse normative, voir J.M. Buchanan (1969).

15. Ce point fut souligné par G. Bélanger (1978).

chaque type de changement est pareto-optimal, il n'est pas certain que l'option souverainiste représente la meilleure solution.

f) *Conclusion*

Il semble donc qu'à priori, l'économiste ait bien peu à dire sur l'instauration d'une quelconque structure politique optimale. Il fait face à des problèmes insurmontables de mesure des coûts et des bénéfices de diverses actions politiques¹⁶. Bien qu'il puisse identifier la nature de différents types de coûts et bénéfices associés à diverses structures politiques, il ne peut en mesurer l'ampleur et donc déterminer une solution optimale. Par exemple, les considérations relatives aux économies d'échelle et aux effets de débordement dans la consommation ont souvent été utilisées pour justifier une centralisation des pouvoirs à Ottawa¹⁷, alors que ces mêmes considérations justifient peut-être davantage la disparition d'Ottawa et l'instauration d'une fédération nord-américaine. De la même façon, la minimisation des coûts de révélation et de satisfaction des préférences semble militer en faveur d'une certaine décentralisation des pouvoirs du côté des provinces, mais rien n'assure qu'une telle décentralisation soit préférable à une décentralisation au niveau municipal. En l'absence de mesures, l'économiste ne peut que souligner les avantages et les coûts de la centralisation et de la décentralisation, sans toutefois pouvoir délimiter une quelconque solution optimale.

Face à ce constat, l'économiste peut toujours envisager deux avenues de recherche. D'une part, il peut analyser le processus décisionnel qui, de fait, conduira à un changement dans la structure politique et comparer l'éventuel résultat de ce procédé avec une solution optimale hypothétique qu'obtiendrait un ordinateur ou une assemblée constituante idéale. Cette approche fut développée par A. Breton et A. Scott (1978, 1980) et ne sera pas étudiée ici. D'autre part, on peut s'interroger sur la validité empirique des hypothèses sous-jacentes à l'analyse normative usuelle et chercher à prédire comment cette analyse est modifiée lorsqu'on tient compte d'hy-

16. En ce qui concerne l'aspect purement subjectif des coûts et bénéfices de la séparation, il semble que les résultats du référendum possèdent une valeur normative aussi sinon plus éloquente que les calculs détaillés des économistes qui tentèrent de démontrer que le fédéralisme était rentable ou non pour les Québécois. Par ailleurs, si les résultats du référendum avaient démontré que la séparation du Québec était préférée à l'unanimité par les Québécois, l'économiste aurait été justifié de conclure qu'il s'agissait là d'un changement pareto-optimal pour l'ensemble des Québécois même si, en l'absence de paiements compensatoires, ce n'était pas nécessairement un changement pareto-optimal pour l'ensemble de la population canadienne. Il faut toutefois noter que tout en permettant un changement pareto-optimal, l'unanimité dans un référendum n'assure pas l'obtention de la meilleure solution puisque certaines alternatives peuvent être exclues du référendum. De plus, tel que souligné par C. Plott et M.E. Levine (1978), les alternatives peuvent être manipulées par celui qui contrôle l'agenda référendaire afin d'obtenir le résultat désiré.

17. On consultera, par exemple, les recommandations de la Commission sur L'Unité Canadienne (1979).

pothèses alternatives concernant le comportement des gouvernements démocratiques. Ainsi l'approche normative traditionnelle suggère que les économies d'échelle dans la production de biens privés seront plus facilement réalisées si le pouvoir central impose le libre échange des biens et facteurs de production entre les juridictions locales. Mais si le pouvoir central est lui-même un outil de cartellisation imposant le respect de politiques d'achat local par le biais d'offices régionaux de professionnalisation des occupations ou de mise en marché des produits, peut-on croire qu'il favorise réellement le libre échange¹⁸?

En somme, la question est de savoir si les arguments normatifs qui militent en faveur de la centralisation ou de la décentralisation sont fondés sur des modèles valables de l'action gouvernementale. Si, par exemple, on peut démontrer analytiquement et empiriquement que l'annexion de municipalités ou la création ou le renforcement d'un pouvoir central dans un quelconque fédéralisme possède peu de chances de conduire à une élimination des effets de débordement, à une plus grande réalisation d'économies d'échelle ou encore à des politiques de stabilisation et de distribution des revenus plus adéquates que si ces différentes responsabilités étaient laissées à des juridictions locales indépendantes, on se trouve à modifier l'importance que ces arguments revêtent dans le discours normatif. En d'autres termes, si par l'analyse économique du comportement étatique dans les démocraties modernes, on peut démontrer qu'il est improbable que des considérations strictement normatives inspirent les décisions publiques et qu'en fait, ces considérations ont rarement motivé les décisions gouvernementales, on peut anticiper que l'ordinateur de Breton et Scott ou l'assemblée constituante idéalisée de John Rawls (1971) accorderont peu d'importance à de tels arguments normatifs. C'est pourquoi il est important de construire des modèles de l'action gouvernementale et de vérifier la pertinence historique de ceux-ci.

III. MODÈLES ÉCONOMIQUES DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE

« C'est par le moyen des groupes de pression que l'on tend à influencer l'action politique et c'est une tension qui veut s'installer en permanence et non comme simple rouage d'élection ».

Albert Faucher

a) *Les modèles théoriques*

Depuis une trentaine d'années déjà, de nombreux économistes ont tenté d'appliquer leur méthodologie aux phénomènes politiques et bureaucratiques afin d'expliquer et de prédire les activités gouvernemen-

18. Sur la façon par laquelle les politiques fédérales canadiennes peuvent elles-mêmes encourager la balkanisation du Canada, voir T.J. Courchene (1978) et J.L. Migué (1980).

les. Sans faire un survol de la littérature économique touchant les phénomènes politiques¹⁹, notre objectif ici est simplement de présenter différentes hypothèses concernant le « *modus operandi* » des gouvernements démocratiques. Quelques exemples empruntés à l'histoire canadienne permettront de juger de la pertinence de ces modèles.

Il fut noté que l'approche normative usuelle supposait un modèle particulier de comportement gouvernemental. L'empressement avec lequel les économistes soulignèrent comment un gouvernement central pouvait plus facilement résoudre les problèmes reliés aux effets de débordement, aux économies d'échelle et aux politiques de stabilisation et de redistribution repose sur un modèle de l'État apparenté à celui du despote bienveillant que l'on retrouve fréquemment en sciences politiques. Selon cette vision, l'État ne fait que poursuivre l'intérêt public; pour les économistes, cela signifie qu'un gouvernement central chercherait effectivement la minimisation des coûts organisationnels et donc mettrait tout en œuvre pour permettre l'élimination des inefficacités propres aux marchés et réduire celles qui découlent d'un manque de coordination entre les gouvernements locaux. Cependant, ce modèle particulier de l'État est rarement adopté par les observateurs sérieux des systèmes démocratiques. Ce type de modèle où le gouvernement poursuit le bien-être collectif en cherchant à promouvoir l'efficacité économique relève plus de l'utopie que d'une observation empirique des modes de fonctionnement démocratiques.

Une hypothèse plus réaliste a initialement été formulée par Alexis de Tocqueville qui avait anticipé l'application de l'approche économique aux processus politiques lorsqu'il soulignait que : « Les siècles démocratiques sont des temps d'essai, d'innovation et d'aventure. Il s'y trouve toujours une multitude d'hommes qui sont engagés dans une entreprise difficile et nouvelle qu'ils poursuivent à part, sans s'embarrasser de leurs semblables. Ceux là admettent bien, pour principe général, que la puissance publique ne doit pas intervenir dans les affaires privées; mais, par exception, chacun désire qu'elle l'aide dans l'affaire spéciale qui le préoccupe et cherche à attirer l'action du gouvernement de son côté, tout en voulant la resserrer de tous les autres. Une multitude ayant à la fois sur une foule d'objets différents cette vue particulière, la sphère du pouvoir central s'étend insensiblement de toutes parts, bien que chacun d'eux souhaite de la restreindre. Un gouvernement démocratique accroît donc ses attributions par le seul fait qu'il dure ». (1968, p. 318).

Essentiellement, l'observation de Tocqueville est à l'effet que les gouvernements démocratiques évoluent, s'alimentent et agissent en fonction des intérêts privés de certains groupes d'individus. La pertinence de cette

19. Pour une revue de cette littérature, voir D. Mueller (1976).

observation ou hypothèse de comportement fut maintes fois soulignée par des observateurs de l'histoire politique et économique, tant au Canada qu'aux États-Unis. Du point de vue théorique, elle fut principalement développée et formalisée par Mancur Olson (1965) qui démontra que ce sont généralement les petits groupes de producteurs dont les coûts d'organisation sont minimes et dont les intérêts économiques peuvent être facilement avancés par des interventions publiques, qui influenceront les politiques gouvernementales de toutes sortes. L'un des corollaires de cette approche est que les coûts des dites interventions gouvernementales seront divisés entre un grand nombre d'individus de telle sorte que pour chacun d'eux, le fardeau interventionniste reste minime et ne justifie pas un lobbying quelconque pour s'en protéger²⁰.

Cette hypothèse relative au fonctionnement des démocraties qui fut formulée par de Tocqueville et ensuite formalisée par Mancur Olson peut aussi s'incorporer à un modèle plus sophistiqué du comportement public, celui du votant median. Grosso modo, ce modèle suggère que dans un système démocratique où deux partis politiques se font la lutte pour obtenir la majorité des votes, les actions gouvernementales proposées dans les plates-formes électorales refléteront les préférences d'un votant médian, c'est-à-dire celui qui détient le vote assurant la majorité aux élections²¹. Cette approche est équivalente à celle d'Olson car la plate-forme électorale proposée par le parti victorieux assurera vraisemblablement des gains économiques importants à différents sous-groupes de la majorité tout en distribuant les coûts sur l'ensemble de la population y compris les membres d'autres sous-groupes de la même majorité. Ces derniers accepteront de supporter ces coûts car ils leur apparaîtront minimes étant donnés les bénéfices particuliers qui leur sont promis par le même parti politique.

Dans ces deux approches, que ce soit celle du votant médian ou des groupes de pression de Mancur Olson, le gouvernement est passif et ne fait que réagir soit aux préférences d'une majorité électorale ou/et aux pressions continues de petits groupes bien organisés pendant les élections et durant le mandat du parti au pouvoir. En somme, les politiciens et bureaucrates sont décrits comme soumis aux désirs de la population et ne possèdent aucune autonomie pour satisfaire des désirs autres que ceux d'une portion de l'électorat.

Une autre approche consiste à supposer que les objectifs électoraux des politiciens ne représentent pas des contraintes particulièrement sévères et qu'entre les élections, les politiciens et les bureaucrates possèdent

20. Une autre version de cet argument consiste à supposer que les coûts de l'activité gouvernementale ne sont même pas perçus par les contribuables. C'est la théorie de l'illusion fiscale développée par A. Puviani (1973) et popularisée dans la littérature par J.M. Buchanan (1967).

21. Les hypothèses spécifiques nécessaires pour obtenir ce résultat sont décrites par A. Downs (1957) ainsi que Duncan Black (1958).

des pouvoirs discrétionnaires qui leur permettent de satisfaire leurs propres intérêts personnels. Ce qui est suggéré ici, c'est que l'action gouvernementale n'est pas uniquement dirigée pour satisfaire les demandeurs de « politiques publiques » et qu'elle s'explique en partie par les intérêts propres des offreurs de ces services. Au niveau de la bureaucratie, cette hypothèse fut principalement élaborée par les travaux de William Niskanen (1971), qui suggéra que les intérêts bureaucratiques convergeaient vers l'objectif de la maximisation des budgets. De façon plus générale et par analogie au modèle de monopole, G. Brennan et J.M. Buchanan (1980) supposèrent que le pouvoir discrétionnaire dont disposent les gouvernements les conduisent à opérer *comme si* ils cherchaient à maximiser un quelconque surplus fiscal.

Il est important de noter que ces divers modèles du comportement gouvernemental ne nient pas que certains votes soient motivés par des considérations idéologiques ou que différentes décisions gouvernementales soient publiquement justifiées par des raisons d'intérêt collectif dont, par exemple, les arguments d'économie normative qui alimentent le présent débat constitutionnel au Canada ; ce que ces modèles soutiennent c'est que de telles considérations sont insuffisantes pour expliquer les décisions gouvernementales et que, comme dans les marchés privés, ce sont les intérêts économiques de divers groupes qui devanceront la formation d'une idéologie particulière permettant de justifier une décision gouvernementale ou encore sanctionneront une idéologie existante afin d'influencer cette décision. Quelques exemples permettront d'illustrer la pertinence de telles hypothèses.

b) Exemples historiques

Un premier exemple nous est fourni par la crise annexioniste qui secoua le Haut et le Bas-Canada durant les années 1849-1850. Le mouvement annexioniste existait déjà depuis longtemps au Bas-Canada où, dès 1832, Louis-Joseph Papineau pensait que les intérêts des Canadiens français seraient mieux servis par la République américaine que par l'Union des colonies britanniques toujours fidèles au gouvernement impérial. Cependant, et tel que noté par plusieurs historiens, ni le clergé, ni les marchands ni la haute bourgeoisie de l'époque n'appuyèrent les idées de Papineau et de ses patriotes²². En fait, le mouvement idéologique de Papineau ne prit réellement de l'ampleur qu'à partir de 1846 avec l'abolition des Corn Laws qui avaient favorisées les produits des colonies anglaises sur les marchés de Grande-Bretagne. Papineau et ses « rouges » trouvèrent alors appui chez les marchands anglophones de Montréal qui,

22. Sur l'évolution du mouvement annexioniste au Québec et au Canada, on consultera principalement les travaux de Paul-André Dubé (1974), Jacques Monet (1966), G.P. de T. Glazebrook (1970) et L.B. Shippee (1939).

voyant leur commerce périlcliter suite à l'abolition des Corn Laws, désiraient s'assurer un marché plus étendu en promulguant l'annexion aux États-Unis. Sans compter qu'à l'époque, Louis-Hyppolyte Lafontaine réussissait à faire voter une loi permettant le dédommagement des Canadiens français dont les propriétés avaient été détruites lors des troubles de 1837. À la ruine financière causée par la fermeture des marchés de Grande-Bretagne, les marchands anglophones de Montréal virent s'ajouter une taxe spéciale destinée à rembourser les rebelles de 1837. C'en était trop et, se voyant démunis économiquement et politiquement, ils fondèrent l'association annexionniste qui, comble de l'ironie, les unirent aux rebelles de 1837. Le reste des événements de 1849-1850 est passé à l'histoire. Ce qui est important de retenir ici, c'est que l'idéologie annexionniste de Papineau ne prit réellement de l'ampleur et ne devint susceptible d'affecter l'avenir du pays que lorsque les marchands anglophones virent leurs intérêts financiers mis en cause par les politiques et les événements économiques de l'époque. D'une certaine façon, on pourrait dire que l'idéologie avait devancé la formation d'un mouvement politique mais que c'est uniquement avec la sanction de groupes économiques bien organisés que cette idéologie put finalement se concrétiser sous forme d'un parti politique.

Il en est de même avec les quelques occasions où des traités de réciprocité furent établis ou presque entre le Canada et les États-Unis. À notre connaissance, rares sont les économistes qui s'opposent au libre échange et nombreux sont ceux qui promulguèrent cette idée à travers les siècles. Cependant, l'idée d'efficacité sous-jacente au libre échange et les gains qu'un peuple en général pourrait en tirer représentent bien peu de chose dans l'arène politique. Les seules occasions où le libre échange prit de l'envergure comme précepte devant orienter la politique économique apparurent lorsque certains groupes de commerçants y voyaient leur avantage. Il en fut ainsi avec le traité de réciprocité de 1854 qui, selon D. Masters (1973), prit forme pour contrer l'effet de l'abolition des Corn Laws en 1846 ainsi que pour répondre aux pressions des marchands qui voyaient dans le libre échange une alternative à l'annexion²³.

Et que dire de l'acte confédératif lui-même qui, selon plusieurs historiens et analystes se justifia par les intérêts financiers de plusieurs groupes importants dont les détenteurs d'obligations gouvernementales et de débentures des compagnies de chemin de fer, les marchands qui vou-

23. Le traité de réciprocité de 1854 illustre que le libre échange peut être introduit s'il favorise des intérêts financiers importants. Tel que noté par Glazebrook (1970) d'autres tentatives de libre échange avec les États-Unis échouèrent après la Confédération justement parce que de telles entreprises ne favorisaient plus les intérêts financiers de plusieurs industries ontariennes qui bénéficiaient désormais de barrières tarifaires avantageuses et d'un commerce protégé avec la Grande-Bretagne. Ce qui conduisit G. Stevenson (1974, p. 208) à conclure qu'au Canada : « *National unity and the rejection of continentalism, from Confederation onwards, were both firmly based on the self interest of Ontario's economic elite, while the economic costs of both unity and interdependence were largely borne by other regions* ».

laient retrouver les avantages d'un marché plus vaste qu'ils avaient perdus avec l'abolition des Corn Laws et du Traité de Réciprocité, ainsi que les provinces endettées qui, par l'acte confédératif, voyaient leurs dettes assumées par l'ensemble du pays²⁴.

Finalement, que penser des diverses politiques nationalistes qui alimentent l'histoire canadienne et québécoise et qui, selon différents auteurs, dont J.L. Migué (1979), A. Breton (1974), H.G. Johnson (1967) et A.E. Safarian (1974) bénéficient à divers petits groupes d'intérêt, tout en laissant supporter la masse des coûts par l'ensemble de la population. Dans la théorie de Breton, le nationalisme politique ne se concrétise que lors de l'apparition de groupes d'individus qui en bénéficient directement sous forme de salaires plus élevés ou d'emplois plus intéressants. Pour H.G. Johnson (1967, p. 15) il semble que « les classes moins aisées aient peu de chances de retirer des gains nets du nationalisme économique. Cette perspective s'explique, premièrement, par les effets de l'ignorance et des coûts qu'entraîne la recherche de l'information qui conduit à une concentration du pouvoir politique dans les mains de groupes de pression et, deuxièmement, par la tendance générale des intérêts des producteurs à prévaloir sur les intérêts des consommateurs, tendance qui résulte d'une réaction d'apathie assez naturelle chez les électeurs en regard des frais élevés et de la valeur relativement marginale de l'acquisition de l'information ». Ceci s'illustre, par exemple, par les politiques de contingentement à l'entrée de capitaux étrangers telles que les taxes imposées sur le rapatriement des profits aux États-Unis. Tel que noté par A.E. Safarian (1974) ces contingentements conduisent à une baisse du salaire réel pour l'ensemble des travailleurs et à une augmentation du revenu des professionnels et détenteurs de capitaux au Canada. De la même façon, Jean-Luc Migué (1979) nota que la politique de la langue au Québec permettait une hausse de revenu pour les professionnels francophones et imposait une taxe à l'ensemble des consommateurs et travailleurs québécois. Du point de vue strictement empirique, des études économétriques conduites tant aux États-Unis qu'au Canada par J. Pincus (1975), R. Caves (1976) et R.S. Saunders (1980) permirent de confirmer l'hypothèse que la protection tarifaire dont jouissent diverses industries dépend, entre autres facteurs, de leur degré de concentration et donc de la facilité avec laquelle elles peuvent exercer des pressions politiques.

Les exemples qui précèdent suggèrent pour le moins que les théories économiques de l'action gouvernementale ne sont pas sans fondement. Il est vrai qu'on ne peut dissocier les bénéfices psychiques ou idéologiques que procurent des actions gouvernementales telles que les politiques nationalistes, des bénéfices financiers qu'elles accordent à certains grou-

24. La façon dont l'Acte confédératif permit l'avancement des intérêts financiers de divers groupes dont certains gouvernements locaux, fut notée principalement dans les travaux de A. Faucher (1970), J.C. Bonenfant (1976), D. Creighton (1967) et R.T. Naylor (1972).

pes qui généralement se retrouvent dans les classes de revenus élevés. Mais, c'est justement ce qui fait l'attrait politique de telles interventions car ceux qui reçoivent les bénéfices psychiques (peut être une majorité de travailleurs ou de consommateurs) ne supportent individuellement qu'une fraction minime des coûts que suppose un transfert de revenu en faveur des classes les plus favorisées. Comme le soulignait Safarian (1974, p. 295) « *The political process involves persuading those who lose economic income or jobs to accept the policies because their psychic income is increased* ». Pour plusieurs analystes, la cause initiale d'une action gouvernementale réside dans le transfert de revenu que cette politique exerce en faveur de groupes de pression bien organisés qui peuvent facilement supporter les coûts d'un lobbying assidu et trouver une quelconque raison de bien-être collectif pour justifier ce transfert et ainsi s'assurer l'appui des « consommateurs d'idéologies ». Dans les démocraties modernes, ces groupes de pression sont de différents types ; qu'il s'agisse de certaines industries relativement concentrées, de syndicats puissants, de corporations professionnelles ou de bureaucraties gouvernementales, les intérêts économiques de ces groupes peuvent promulguer des transferts de revenus sous l'égide d'idéologies diverses.

Il serait présomptueux de déclarer que les pressions politiques de groupes de producteurs économiques furent la seule et unique cause de multiples interventions gouvernementales ; cependant, il apparaît indéniable qu'elles ne peuvent en être dissociées et sont souvent indispensables pour qu'une idéologie quelconque se concrétise sous forme d'acte politique. La question est maintenant de savoir en quoi de telles considérations peuvent affecter le discours normatif de l'économiste en ce qui touche les phénomènes d'annexion, de séparation ou de transformation d'un fédéralisme que l'on juge périmé.

IV. DU POSITIVISME AU NORMATIF

Si on accepte la pertinence des modèles économiques de l'action gouvernementale décrits dans la section précédente, on peut se demander en quoi l'argumentation normative usuelle se trouve modifiée. Considérons d'abord l'hypothèse que les influences idéologiques dont, en particulier, les considérations d'efficacité promulguées par les économistes, doivent être sanctionnées par un transfert de revenu au profit d'un groupe de pression particulier pour pouvoir se concrétiser par une quelconque action gouvernementale. On doit alors conclure que le gain net d'une telle action (en terme d'efficacité) sera moindre qu'anticipé, s'il n'est pas négatif ou nul. Le raisonnement est que les transferts de revenu s'exercent généralement par des changements dans les prix relatifs et que les groupes intéressés dépenseront des sommes considérables pour les obtenir. Par exemple, dans un cadre normatif traditionnel, de nombreux économistes auraient pu justifier l'Acte Confédératif de 1867 pour des raisons d'économies d'échelle ou autres ; cependant, si de ces gains potentiels de

l'union on soustrait les pertes d'efficacité résultant de la concentration du pouvoir politique et économique en Ontario, concentration qui permet l'instauration de tarifs protégeant l'industrie ontarienne et donc conduit à un transfert de revenu du reste du Canada vers l'Ontario, il n'est plus évident que la Confédération ait pu se justifier sur une base normative. De la même façon, l'internalisation des effets de débordement dans la consommation de biens publics et l'instauration d'une politique de redistribution des revenus ont pu justifier la concentration des pouvoirs décisionnels à Ottawa en ce qui touche les paiements de transfert entre les provinces; mais si ces transferts sont principalement destinés à l'achat de votes par un parti fédéral, et ont pour conséquence l'amplification des inégalités à long terme, il est difficile de soutenir qu'ils sont réglés en vue de permettre une production de biens publics locaux et une distribution des revenus « optimales ». Et que dire de l'argument à l'effet que le pouvoir central peut plus facilement assurer le libre échange des biens et des facteurs de production entre les juridictions locales alors que la dynamique politique du gouvernement central peut le conduire à sanctionner l'existence de barrières à l'échange, quand il ne les crée pas lui-même pour s'assurer le support électoral de divers groupes d'intérêts.

Du point de vue des coûts de révélation et de satisfaction des préférences, il apparaît que les modèles économiques des activités gouvernementales prédisent que ces coûts seront plus élevés dans les systèmes centralisés car les groupes de pressions qui bénéficieront des transferts de revenus peuvent être concentrés dans une région particulière, de sorte qu'une ou plusieurs autres régions peuvent être continuellement exploitées par les groupes appartenant à la région privilégiée. Avec la décentralisation, ce sont des groupes de pression locaux qui bénéficieront de l'activité gouvernementale et donc une partie des intérêts locaux seront satisfaits même s'il s'agit de ceux de quelques minorités bien organisées. De plus, les bénéfices que les groupes de pression locaux peuvent espérer de l'activité gouvernementale à l'échelle régionale sont plus facilement restreints par la concurrence entre les juridictions et la possibilité pour les insatisfaits de se déplacer d'une juridiction à l'autre. De la même façon que la concurrence entre les firmes limite le pouvoir d'exploitation de chacune d'elles, la concurrence entre les juridictions gouvernementales limite les bénéfices pouvant être obtenus par le lobbying de divers groupes. Par exemple, toutes choses égales par ailleurs, il est préférable que le pouvoir d'accorder des permis de pratique professionnelle soit laissé aux provinces plutôt qu'au gouvernement central car la concurrence entre les corporations professionnelles locales limiterait le degré d'exploitation que chacune d'elle pourra exercer.

De la même façon, si on suppose, suivant Buchanan et Brennan (1980), que les gouvernements agissent généralement comme s'ils voulaient maximiser leurs recettes ou surplus fiscaux, les alternatives de

séparation ou de décentralisation des pouvoirs se verraient favorisées au détriment des options d'annexion ou de centralisation dans un quelconque calcul optimal. Le raisonnement est que par la concurrence entre les juridictions, le pouvoir monopolistique de l'État et donc sa capacité de prélever des revenus fiscaux se trouvent restreints. De la même façon que la concurrence sur les marchés assure la souveraineté des consommateurs, il peut être attendu que la concurrence entre les gouvernements limitera le pouvoir d'exploitation de chacun d'eux. Dans de telles circonstances, l'adage qui veut que pour régner il faut diviser s'appliquerait ici en faveur du règne des citoyens et non en faveur des gouvernements comme ce fut si souvent le cas.

En somme, ce que les modèles économiques de l'action gouvernementale apportent au discours normatif, c'est un déplacement de perspective à l'égard de ce que les gouvernements peuvent apporter à la réalisation de l'efficacité économique. En démontrant que l'action gouvernementale est souvent plus coûteuse qu'on ne le croit à prime abord puisque les changements qui promulgueraient une plus grande efficacité économique ne peuvent se produire que si d'autres inefficacités sont elles-mêmes introduites (i.e. les changements dans les prix relatifs qui favorisent divers groupes d'intérêts et les dépenses de lobbying encourues par ces groupes) ces modèles remettent en question le principe même de toute intervention publique destinée à réduire les inefficacités du marché. À la lumière de ces modèles, il n'est plus clair que les coûts des interventions gouvernementales de toutes sortes soient moindres que les bénéfices qu'elles apportent. Par exemple, on peut toujours suggérer la centralisation des services ambulanciers de la région de Montréal afin de permettre une meilleure coordination des efforts ambulanciers et éviter les risques de décès dus à la mauvaise coordination des ressources ; mais, de la même façon, on risque de créer un monopole ou cartel qui augmentera le coût des services ambulanciers pour l'ensemble de la population. Évidemment, l'objectif officiel d'une telle action sera d'éviter la perte occasionnelle de vies causée par le fait que les ambulances ne sont pas toujours dirigées vers les bons hôpitaux, mais peut-on complètement éliminer l'alternative qui veut que ce soit l'occasion idéale de former un cartel et d'exploiter l'ensemble de la population ?

Les modèles économiques de l'action gouvernementale ne permettent pas d'éliminer l'indétermination en ce qui concerne la structure politique optimale d'une confédération telle que le Canada. Ce que ces modèles apportent cependant c'est une vision particulière des activités gouvernementales qui, si elle préside aux calculs d'une solution optimale, semble favoriser une plus grande décentralisation des pouvoirs, qui limite l'ampleur des transferts de revenus pouvant être opérés par les gouvernements et qui assure une certaine concurrence permettant un plus grand respect de la souveraineté des citoyens. En permettant d'anticiper les

coûts de l'activité gouvernementale, ces modèles suggèrent que les gains d'efficacité que les économistes espèrent en confiant diverses responsabilités aux gouvernements ne sont peut-être pas aussi grands qu'on le croit généralement car dans l'accomplissement des tâches qui lui sont accordées le gouvernement créera lui-même de nouvelles inefficacités. C'est ce qui conduisit Friedrich Hayek à conclure que pour les démocraties en général : « *It is not who governs but what government is entitled to do that seems to me the essential problem* ». (1960, p. 403)

Si on adopte cette perspective de Hayek, la décentralisation des pouvoirs et la concurrence entre les divers niveaux de gouvernements est à souhaiter car elle limite ce que les gouvernements peuvent imposer aux citoyens. Plus le système est décentralisé plus les coûts de mobilité sont faibles et plus les gouvernements se voient limités dans l'usage des pouvoirs que leur confère la Constitution. De la même façon, cependant, on peut croire que des contraintes constitutionnelles plus sévères concernant les activités gouvernementales peuvent se substituer à une plus grande décentralisation comme moyen de limiter l'ampleur des inefficacités. C'est cette dernière perspective qui conduisit Milton Friedman, (1980) G. Brennan et J.M. Buchanan (1980) à élaborer des amendements constitutionnels qui limiteraient tant les pouvoirs de taxation et de dépense que les pouvoirs de réglementation dont disposent les gouvernements. Finalement, selon l'importance que l'on accorde aux inefficacités introduites par les gouvernements dans le système économique, on peut souhaiter simultanément une concurrence accrue entre les gouvernements provinciaux et l'imposition de contraintes constitutionnelles drastiques aux différents pouvoirs dont pourraient disposer tant le gouvernement central que les gouvernements locaux.

V. CONCLUSION : LE DÉBAT CONSTITUTIONNEL CANADIEN

« As we want to prevent the judge from infringing the law for some particular reason, we also want to prevent the legislature from infringing certain general principles for the sake of temporary and immediate aims ».

Friedrich Hayek

Si on utilise la perspective que suggèrent les modèles économiques de l'action gouvernementale, il apparaît que l'absence d'un accord dans le conflit constitutionnel canadien est en quelque sorte un bienfait pour les citoyens car il empêche les gouvernements de se doter de pouvoirs supplémentaires. En effet, si on modélise les gouvernements comme motivés par la poursuite d'intérêts privés, qu'il s'agisse de ceux des bureaucrates ou de groupes de pression qui assureront la réélection des gouvernements en présence au débat constitutionnel, il est vraisemblable qu'un accord ne pourra se produire que s'il accroît simultanément les pouvoirs de tous les niveaux de gouvernement aux dépens des droits individuels des citoyens.

Si, comme les pères de la confédération américaine, on considère que la constitution est le seul instrument qui protège l'individu contre les intérêts immédiats d'une majorité dans une société démocratique, il est inconcevable que cette même constitution soit établie par ceux-là même dont elle doit circonscrire les activités. C'est ce qui conduisit Scott et Breton (1980) à conclure que le présent débat constitutionnel, même s'il permet une certaine décentralisation en faveur des provinces, sera vraisemblablement éloigné de la décentralisation qui serait obtenue par un ordinateur qui calculerait le niveau de décentralisation optimal. Ceci, parce que le débat actuel ne tient compte que des intérêts politiques des politiciens fédéraux et provinciaux et que les municipalités, par exemple, ne peuvent revendiquer aucun pouvoir. Pour différents économistes, il est apparu évident que l'assemblée constituante devrait être élargie pour tenir compte non seulement des intérêts des législatures actuelles, mais aussi des partis d'opposition, des gouvernements municipaux et même des représentants de groupes d'intérêts particuliers²⁵. Ceci, afin d'assurer que le débat constitutionnel n'aboutisse à des modifications constitutionnelles qui favoriseraient les partis actuellement au pouvoir et consacraient dans l'acte constitutionnel des intérêts politiques et économiques immédiats sans tenir compte d'objectifs plus vastes et à plus long terme.

Que l'on accepte ou non l'hypothèse qui veut que les actions gouvernementales de tous genres soient motivées par les intérêts privés de certains groupes de pression, on peut difficilement nier que plus les gouvernements démocratiques possèdent des pouvoirs discrétionnaires de taxation et de réglementation des marchés, plus grandes seront les ressources consacrées à l'obtention d'interventions favorisant divers groupes. De telle sorte que l'ampleur des inefficacités promulguées par les gouvernements est positivement associée aux pouvoirs discrétionnaires qu'ils possèdent et que pour limiter ces inefficacités, il faut restreindre constitutionnellement le champ d'action des gouvernements. Ceci peut s'obtenir soit par des prescriptions constitutionnelles détaillées telles que suggérées par Milton Friedman (1980) ainsi que G. Brennan et James M. Buchanan (1980) soit par l'imposition de règles décisionnelles plus restrictives ou encore par une plus grande décentralisation des pouvoirs.

Bien sûr, cela ne règle pas le problème d'indétermination auquel aboutit l'analyse normative car en plus des inefficacités propres aux gouvernements, il y a aussi les considérations mentionnées dans la première section de cet essai. Cependant, les contributions de nombreux analystes de l'histoire politique et économique canadienne semblent confirmer la pertinence de l'hypothèse de comportement des gouverne-

25. Voir E.G. West et S.L. Winer (1980) ainsi que R.W. Boadway et K.H. Norrie (1980).

ments démocratiques retenue par les économistes. Bien qu'il ne s'agisse là que d'un des aspects du problème normatif, sa pertinence empirique devrait lui accorder une importance particulière dans le discours normatif et il est plutôt surprenant que ce critère ne fut pas avancé avec plus d'énergie dans les débats entourant la séparation éventuelle du Québec et la crise constitutionnelle canadienne

BIBLIOGRAPHIE

- BÉLANGER, G., « Commentaire sur Quebec in the Canadian Federation: a Provisional Evaluative Framework », *Revue canadienne d'administration publique*, 21, 4, hiver 1978, pp. 579-583.
- BLACK, DUNCAN, *Theory of Committees and elections*, Cambridge: Cambridge University Press, 1958.
- BOADWAY, ROBIN W., et KENNETH N. NORRIE, « Constitutional Reform Canadian Style! An Economic Perspective », mimeo, University of Alberta and Queens University, juin 1980.
- BONENFANT, J.C., « Les origines économiques, et les dispositions financières de l'Acte d'Amérique du Nord Britannique de 1867 », *L'Économie Québécoise*, sous la direction de R. Tremblay, Les Presses de l'Université du Québec, Montréal, 1976.
- BRENNAN G. et BUCHANAN J.M., « Towards a Tax Constitution for Leviathan », *Journal of Public Economics*, 8, décembre 1977, pp. 225-274.
- BRENNAN G. et BUCHANAN J.M., *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, New York: Cambridge University Press, 1980.
- BRETON, A., « The Economics of Nationalism », *Journal of Political Economy*, août 1974, pp. 376-386.
- BRETON, ALBERT, *The Economic Theory of Representative Government*, Chicago: Aldine-Atherton, 1974.
- BRETON, ALBERT et ANTHONY SCOTT, *The Economic Constitution of Federal States*, Toronto: University of Toronto Press, 1978.
- BRETON, ALBERT et ANTHONY SCOTT, *The Design of Federations*, Montréal: The Institute for Research on Public Policy, 1980.
- BUCHANAN, J.M., *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*, The University of Chicago Press, 1975.
- BUCHANAN, JAMES M., *Cost and Choice: an Inquiry in Economic Theory*, Chicago: Markham Publishing Co., 1969.
- BUCHANAN, JAMES M., *Public Finance in Democratic Process*, Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1967.
- BUCHANAN J.M., TOLLISON R. et TULLOCK G. éd. *Towards a Theory of the Rent-Seeking Society*, College Station, Texas A&M University Press, 1980.

- BUCHANAN, JAMES M. et GORDON TULLOCK, *The Calculus of Consent*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1960.
- BUCHANAN, J.M. et KAFOGLIS M.Z., « A Note on Public Good Supply », *American Economic Review*, LIII, juin 1963, pp. 403-413.
- Commission sur l'unité canadienne, *Se retrouver : observations et recommandations*, janvier 1979.
- COURCHENE, THOMAS C., « Avenues of Adjustment : the Transfer System and Regional Disparities », *Canadian Confederation at the Crossroads*, The Fraser Institute, 1978, pp. 145-188.
- COURCHENE, THOMAS C., « Towards a Protected Society : The Politization of Economic Life », *Revue Canadienne d'économique*, XIII, n° 4, novembre 1980, pp. 556-577.
- CREIGHTON, D.G., « Economic Nationalism and Confederation », in Ramsay Cook, Craig Brown and Carl Berger, éd., *Confederation*, Toronto: University of Toronto Press, 1967.
- DE TOCQUEVILLE, ALEXIS, *De la démocratie en Amérique*, Gallimard, 1968.
- DOLBEAR, T.F. Jr., « On the Theory of Optimum Externality », *American Economic Review*, mars 1967, pp. 90-103.
- DOWNS, A., *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper & Row, 1957.
- DUBÉ, P.A., *La crise annexionniste à Québec (1848-1850)*, Thèse de maîtrise, Département d'histoire, Université Laval, Québec, 1974.
- FAUCHER, ALBERT, *Histoire économique et unité canadienne*, Montréal: Fides, 1970.
- FORTIN, PIERRE, « La dimension économique de la Crise politique Canadienne », *Analyse de politiques*, IV, 3, été 1978, pp. 309-324.
- FORTIN, P., PAQUET, G., et RABEAU, Y., « Quebec in the Canadian Federation: a Provisional Evaluative Framework », *Revue canadienne d'administration publique*, 21, 4, hiver 1978, pp. 558-578.
- FRIEDMAN, MILTON, *Free to Choose*, Avon Books, 1981.
- GLAZEBROOK, G.P. det., *A History of Canadian External Relations*, vol. 1, Toronto: McClelland & Stewart Ltd., 1970.
- HAYEK, FRIEDRICH A., *The Constitution of Liberty*, Chicago: The University of Chicago Press, 1960.
- HIRSCHMAN, A.O., *Exit Voice and Loyalty*, Cambridge: Harvard University Press, Massachussets, 1970.
- JOHNSON, H.G., « A Theoretical Model of Economic Nationalism in New and Developping States », *Economic Nationalism in Old and New States*, H.G. Johnson (éd.), University of Chicago Press, 1967.
- MACKINTOSH, W.A., « Economic Factors in Canadian History », in Ramsay Cook, Craig Brown and Carl Berger, éd., *Approaches to Canadian History*, Toronto: University of Toronto Press, 1967, p. 12.

- MASTERS, D.C., *The Reciprocity Treaty of 1854*, Toronto: McClelland & Stewart Ltd., 1963.
- MIGUÉ, JEAN-LUC, «La centralisation, instrument de balkanisation du Canada», mimeo, École nationale d'administration publique, Québec, 1980.
- MIGUÉ, JEAN-LUC, *Les nationalismes au Canada: perspective économique*, Institut de recherche C.D. Howe, 1979.
- MONET, JACQUES S.J., «French Canada and the Annexation Crises, 1848-1950», *The Canadian Historical Review*, vol. XLVII, n° 3, sept. 1966, pp. 249-264.
- MULLER, D.C., «Public Choice: A Survey», *Journal of Economic Literature*, juin 1976, pp. 395-433.
- NAYLOR, R.T., *The History of Canadian Business, 1867-1914*, vol. 2, Toronto: Jones Lorimer & Co., 1975.
- NOZICK, ROBERT, *Anarchy State and Utopia*, New York: Basic Books, 1974.
- NISKANEN, WILLIAM A., *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago Aldine-Atherton, 1971.
- OATES, WALLACE, *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanich, 1972.
- OLSON, MANCUR, *The Logic of Collective Action*, Cambridge: Harvard University Press, 1965.
- OSTROM, V., «Operational Federalism: Organization for the Provision of Public Services in the American Federal System», *Public Choice*, été 1969, pp. 1-17.
- PAULY, MARK, «Optimality, Public Goods and Local Government», *Journal of Political Economy*, mai/juin 1970, pp. 572-585.
- PEACOCK, A., «The Political Economy of the Dispersive Revolution», *Scottish Journal of Political Economy*, nov. 1976, pp. 205-219.
- PENNOCK, J. ROLLAND, «Federal and Unitary Government — Disharmony and Frustration», *Behavioral Science*, 4, 1959.
- PINCUS, J., «Pressure Groups and the Pattern of Tariffs», *Journal of Political Economy*, août 1975.
- PLOTT, C.R. et M.E. LEVINE, «A Model of Agenda Influence on Committee Decisions», *American Economic Review*, 58, mars 1978.
- PUVIANI, AMILCARE, *Teoria Della Illusione Finanziaria*, Istituto Editoriale Internazionale Milan, 1973.
- RAWLS, JOHN, *A Theory of Justice*, Cambridge: Harvard University Press, 1971.
- SAFARIAN, A.E., «Foreign Direct Investment from a Canadian Perspective», dans A. Axline et al. (éd.) *Continental Community and Integration in North America*, Toronto: McClelland & Stewart, 1974, pp. 274-301.

- SAMUELSON, P.A., « The Pure Theory of Public Expenditure », *Review of Economics and Statistics*, 36, novembre 1954, pp. 387-389.
- SAUNDERS, RONALD S., « The Political Economy of Effective Tariff Protection in Canada's Manufacturing Sector », *Revue Canadienne d'économie*, mai 1980, pp. 340-348.
- SHIPPEE, L.B., *Canadian American Relations, 1849-1874*, New-Haven: Yale University Press, 1939.
- STEVENSON, G., « Continental Integration and Canadian Unity », dans A. Axline *et al.* (éd.), *Continental Community and Integration in North America*, Toronto: McClelland & Stewart, 1974, pp. 194-217.
- TIEBOUT, CHARLES, « A Pure Theory of Local Expenditures », *Journal of Political Economy*, vol. 64, 1956, pp. 416-424.
- TULLOCK, G., « The Social Cost of Government Action », *American Economic Review*, 59, mai 1969, pp. 189-197.
- TULLOCK, G., « Federalism, Problems of Scale », *Public Choice*, été 1969, pp. 19-30.
- WAGNER, R., « Institutional Constraints and Local Community Formation », *American Economic Review*, mai 1976, pp. 110-115.
- WEST, EDWIN G. et STANLEY L. WINER, « The Individual, Political Tension, and Canada's Quest for a New Constitution », *Canadian Public Policy*, VI, 1, 1980, pp. 3-15.
- WILLIAMS, A.W., « The Optimal Provision of Public Goods in a System of Local government », *Journal of Political Economy*, mars 1966, pp. 18-23.